

Serie: Documentos de trabajo del CIEP. Área de Prospectiva N° 01/2020

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global

Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19

Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado.



Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global

Efectos iniciales e interrogantes de mediano
plazo en la pandemia del COVID-19

Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado

Mayo 2020



Ministerio de Agricultura,
Ganadería y Pesca
Argentina

Serie: Documentos de trabajo del CIEP. Área de Prospectiva N° 01/2020

ISSN: 1514-0555

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19

INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA
Centro de Investigación en Economía y Prospectiva. Área de Prospectiva
Tel: 4806-5340
Cerviño 3101, P.B. - (C1425AGA)
C.A.B.A. – Argentina

Investigadores:

Diego Gauna¹

gauna.diego@inta.gob.ar

Leticia González²

gonzalez.leticia@inta.gob.ar

Tomás Delgado³

delgado.tomas@inta.gob.ar

Coordinador Editorial: Karina Casellas

Editor: Ana Laura Schonholz

Diseño de tapa e interior: Ana Laura Schonholz

Mayo, 2020

©, 2020, Ediciones INTA

Esta publicación es propiedad del Instituto Nacional de Tecnología

Agropecuaria - INTA

Domicilio Legal Rivadavia 1439, C1033AAE, CABA

Propiedad Intelectual: En trámite.

Como citar este documento: Gauna, D.; González, L. y Delgado, T. (2020). Geopolítica, mercados y seguridad alimentaria global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19. Serie: Documentos de trabajo del CIEP. Área de Prospectiva N° 01/2020. INTA. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ediciones INTA. ISSN 1514-0555.

¹Investigador del Centro de Investigación en Economía y Prospectiva. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

² Investigadora del Centro de Investigación en Economía y Prospectiva. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

³ Investigador del Centro de Investigación en Economía y Prospectiva. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

Con la Serie de Documentos de Trabajo del Centro de Investigación en Economía y Prospectiva del INTA, nos proponemos comunicar los avances logrados en nuestros diversos proyectos de investigación. Además de compartir los resultados alcanzados, esperamos que la publicación de estos estudios en curso, de lugar a sugerencias, comentarios y debates que enriquezcan nuestra labor.

Karina Casellas

Directora

Se autoriza la reproducción total o parcial esta publicación haciendo mención expresa de sus autores y su fuente. Las ideas expresadas por los autores de los artículos firmados pertenecen a los mismos y no reflejan necesariamente la opinión del INTA.

Índice

Geopolítica y Relaciones Internacionales.....	2
El vínculo EE.UU.-China: un nuevo capítulo de la disputa por la hegemonía global	3
La situación internacional frente a la deuda externa.....	4
Diferentes estrategias en América del Sur: la priorización de la política interna	5
El MERCOSUR y las estrategias de integración regional	7
La economía mundial y los mercados agroalimentarios en la pandemia del COVID-19	8
Impactos iniciales de la pandemia sobre la economía global	9
Proyecciones del impacto del COVID-19 en el año 2020	10
Políticas fiscal y monetaria para contrarrestar los efectos del COVID-19	12
Impacto inicial en los mercados agroalimentarios mundiales.....	14
Posibles impactos de la pandemia en los mercados agroalimentarios en el mediano plazo.....	16
Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural	17
Seguridad y soberanía alimentaria.....	17
Desarrollo rural.....	21
Reflexiones finales e interrogantes: hacia una agenda de futuro.....	22
Referencias Bibliográficas.....	26

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global

Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19

Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado

El objetivo del presente documento de trabajo es explorar los efectos de la pandemia del COVID-19⁴ en el ámbito de la geopolítica y de las relaciones internacionales, los mercados agroalimentarios y la seguridad alimentaria global y plantear algunas reflexiones e interrogantes estratégicos en torno de su posible evolución en el corto y mediano plazo. La pandemia, una crisis inicialmente de origen sanitario con epicentro en Wuhan, China, se convirtió rápidamente en una crisis política, económica y social de nivel global, de una magnitud y severidad que no se observaba desde la Gran Depresión de 1929. Sin embargo, este documento no intenta ser exhaustivo en relación con la identificación de los efectos en los diferentes ámbitos⁵. Más bien, se seleccionaron algunas problemáticas que consideramos de interés para el futuro de la agricultura y la alimentación en América Latina en el orden mundial post-pandemia.

La convulsión global que está generando la pandemia, especialmente por la magnitud del impacto inicial en los países del G-7, ha intensificado debates en múltiples dimensiones que recorren temas tan diversos como el rol de los Estados, la libertad de las personas y la privacidad de los datos e información personal, la globalización y la apertura de los mercados, la cooperación internacional, la inversión y la financiación de los sistemas de salud y de ciencia y tecnología, los sistemas de propiedad intelectual de las innovaciones y la política comercial de los países exportadores netos de alimentos, entre otros de relevancia. Por primera vez en la historia moderna, se ha producido una parálisis inédita en la actividad social, productiva y comercial en la mayoría de los países del mundo, debido a que las medidas de aislamiento y confinamiento social han demostrado ser las

⁴Información actualizada del COVID-19 en Argentina se encuentra en: <https://www.argentina.gob.ar/salud/coronavirus-COVID-19>

⁵ Ponemos a disposición de los lectores el siguiente link: <https://drive.google.com/open?id=1auMSsRiZQBjFcZs8KZXMMsc7BLwmFEZo>

En el mismo podrán acceder a una carpeta de Google Drive donde hemos ido seleccionando un conjunto de trabajos y links a webinars, podcasts, informes y repositorios y observatorios sobre el COVID-19, que abordan dimensiones que exceden a las aquí trabajadas.

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

únicas efectivas para detener el avance de la pandemia, al menos hasta la aparición de una vacuna.

El trabajo se centra en tópicos y/probleáticas de tres ámbitos, los cuales se encuentran fuertemente entrelazados en un mundo globalizado: geopolítica y relaciones internacionales; economía mundial y mercados agroalimentarios y, finalmente, seguridad alimentaria y desarrollo rural. Al interior de cada uno de estos ámbitos, se identifican y analizan brevemente tópicos que consideramos relevantes para pensar el futuro de la agricultura y la alimentación a nivel global, siendo conscientes que temas claves para el futuro pueden estar ausentes.

El documento se estructura de la siguiente manera. En la primera sección se discuten cuatro tópicos y/o problemáticas que pertenecen al ámbito de la geopolítica y las relaciones internacionales: la relación entre EE.UU. y China, la situación de la deuda externa, la priorización de la política doméstica sobre la política internacional y el rol del Mercosur. En la segunda sección, se aborda el ámbito de la economía mundial y los mercados agroalimentarios, en base a la evidencia actual del impacto de la crisis y las proyecciones sobre variables claves en un futuro próximo. Asimismo, se presentan algunos posibles impactos de mediano plazo en el sistema agroalimentario global. En la tercera sección se trabaja sobre el problema de la seguridad alimentaria, puntualizando en las nuevas características que asume en este contexto. Ligado a ello, se exploran los cuestionamientos que surgen en torno de la soberanía alimentaria y algunos de los problemas que se observan en los territorios rurales. Finalmente, se presentan algunos interrogantes estratégicos para pensar el futuro de la agricultura y alimentación en los países de América Latina y el Caribe.

Geopolítica y Relaciones Internacionales

La pandemia del COVID-19 está impactando en el ámbito de la geopolítica y las relaciones internacionales, ámbito que, a su vez, influye en la dinámica de la pandemia y de la crisis internacional asociada. Las tendencias que se venían observando en este ámbito están experimentando nuevas (y fuertes) convulsiones desde que comenzó este proceso. Ello es visible en las tensiones que atraviesan tanto las principales potencias del planeta como los países en vías de desarrollo y las naciones más postergadas. A continuación, se presentan los tópicos y/o problemáticas seleccionadas para su abordaje: la relación entre EE.UU. y China, la situación

internacional frente a la deuda externa, la priorización de las políticas domésticas por sobre las políticas de integración regional y el rol del Mercosur.

El vínculo EE.UU.-China: un nuevo capítulo de la disputa por la hegemonía global

El conflicto que protagonizan las dos grandes potencias que disputan la hegemonía global (China y EE.UU.) se ha intensificado en los últimos meses, si bien cuenta con importantes episodios previos. La nación norteamericana ve el crecimiento de China y su influencia económica como un tema primordial, a tal punto que su ambivalente relación de cooperación/disputa ha llevado a cuestionar la vigencia del mundo multipolar emergente a principios del siglo XX y plantear la existencia de una nueva bipolaridad en la geopolítica internacional. Así, el desafío sanitario y la búsqueda de la vacuna contra el COVID-19 se han vuelto un nuevo capítulo de dicha disputa, junto a la competencia por ocupar mercados estratégicos, la guerra comercial-arancelaria, la imposición de la bilateralidad como forma de hacer política exterior y la carrera por la innovación tecnológica (Rosales, 2019).

En un primer momento, la disputa pasó por cuál era la mejor estrategia para enfrentar la propagación del virus. Si bien a priori China subestimó el fenómeno epidemiológico que inició en noviembre del 2019, se decidió a establecer una cuarentena y un aislamiento social muy fuerte durante casi 60 días. A su vez, puso muchos recursos en el aislamiento de la región de Wuhan, donde tuvo origen del Coronavirus. EE.UU., por su parte, optó inicialmente por la postura de no confinar la actividad y el contacto social, aduciendo que los efectos económicos de esa estrategia serían peores que la enfermedad, pues generarían una recesión sin precedentes.

Es en este marco que la disputa por la hegemonía global entre Washington y Beijing continúa escalando. Al día de hoy, Trump acusa a China de ser la culpable por no haber reportado ni controlado correctamente al virus. Este discurso llegó al punto en que su secretario de estado, Mike Pompeo, deslizara la hipótesis de un ataque bioterrorista para perjudicar económica y comercialmente al mundo desarrollado. La relevancia de este discurso radica en que implica dejar de lado la teoría de la *mala praxis* por la de un shock político, social y económico planificado. En la misma línea, el presidente norteamericano profundizó sus críticas al desempeño de los organismos multilaterales, cuestionando el rol de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Apuntó contra sus reacciones tardías y un supuesto silencio benéfico para con el gigante asiático,

llegando al extremo de suspender el pago de su cuota como miembro. Finalmente, una última provocación fue la felicitación del Secretario de Estado de EE.UU., Mike Pompeo, a la reelección del presidente de Taiwán, Tsai Ing-wen, convirtiéndose en el primer secretario de EE.UU. en saludar oficialmente a un presidente de Taiwán. Del otro lado, Xi Jinping desmiente los ataques y permite la publicación de videos satíricos (sobre la cambiante postura norteamericana) desde las cuentas oficiales de sus embajadas (Elman, 2020). Lo que está por verse es el devenir de esta puja y como se alinean los diferentes actores con una o con otra.

La pelea por el liderazgo comercial, productivo, tecnológico y geopolítico del planeta continúa, no tiene un resultado claro en el corto plazo y merece mucha atención. A nuestra región, y a nuestro país, la toma en una posición compleja. El alineamiento de Brasil y Colombia con la política exterior de EE.UU., el pedido de auxilio al FMI de Chile y la inestabilidad de Venezuela con ambas potencias compartiendo intereses allí son solo algunos ejemplos. En el caso argentino, la situación es (cuanto menos) compleja, pues China es uno de sus principales socios comerciales (al igual que en todo el continente), pero el tesoro de los EE.UU. juega un rol clave en una virtual solución de la actual crisis de deuda pública.

La situación internacional frente a la deuda externa

La problemática del endeudamiento se está transformando en uno de los principales temas de agenda a nivel global. Sin embargo, es relevante tomar en cuenta que la situación no es la misma para aquellas naciones que enfrentan situaciones de iliquidez que para aquellas que carecen de solvencia.

Un ejemplo de esto último es el de los países africanos. Desde hace algunos meses, los Ministros de Finanzas de esas naciones comenzaron a reclamar de forma conjunta una postergación de sus compromisos financieros, en tanto resultaban asfixiantes para sus países. Sus argumentos se vinculaban a la insostenibilidad que representa destinar entre el 15% y el 30% de sus presupuestos al pago de deuda, dado que había una incapacidad estructural de hacer frente a esos montos y calendarios. En un nuevo contexto marcado por la retracción de la economía mundial y la caída de demanda de sus exportaciones, el reclamo gira en torno de la cancelación y se apoya en una serie de nuevos argumentos. El principal es que sus sistemas de salud son débiles para resistir la ola del COVID-19. Si bien sus pirámides poblacionales jóvenes y el rápido cierre de fronteras les han dado

tiempo para prepararse, la concentración de un alto número de casos de contagio y muertes en 4 países de la región (Sudáfrica, Egipto, Marruecos y Argelia), y la curva creciente de otros 5 (Nigeria, Ghana, Camerún, Costa de Marfil, Guinea y Senegal), los han puesto a la defensiva. Fue precisamente el Presidente de Sudáfrica (Cyril Ramaphosa), en tanto miembro del G20, quién se puso al frente de la iniciativa.

Otro caso es el de los países del Caribe, que ya han presentado desde la CEPAL su postura frente a los diferentes organismos internacionales. Reclaman un alivio en sus deudas y un acceso al financiamiento de manera subvencionada y concesional. Dicho pedido se debe a que sus compromisos financieros están limitando la capacidad de implementar políticas contracíclicas para enfrentar los efectos de la pandemia. Esto se agrava por la caída del comercio y del turismo, que implicarán una contracción del 2,5% del PBI en la región.

Para completar el cuadro, no están exentos de dificultades los países centrales. Los problemas de liquidez hacia dentro de la Unión Europea y la necesidad en EE.UU. de que la Reserva Federal intervenga para levantar el valor de la deuda pública y la corporativa, contribuyen al reclamo de diferentes actores que piden una revisión integral del rol del sistema financiero.

Por el momento, las autoridades del FMI y del Banco Mundial han propuesto en sus informes oficiales la necesidad de aplazar los pagos en los países africanos y atienden las demandas de los demás conjuntos. En el futuro, y dependiendo del apoyo geopolítico de los países desarrollados, se definirá este nuevo desafío que tiene como protagonistas a las finanzas internacionales y a los países subdesarrollados. De alguna manera, se está ante una disputa por la reconfiguración de los denominados procesos de financiarización de la economía, donde lo financiero deja de ser sostén de lo real y pasa a dominar la situación (Garzón, 2009).

Diferentes estrategias en América del Sur: la priorización de la política interna

En lo que hace a Latinoamérica en general y al MERCOSUR en particular, el COVID-19 también ha dejado su huella. Desde el inicio se han visto diferentes posturas de los líderes regionales para encarar la pandemia (CELAG, 2020), poniendo en evidencia una priorización de las políticas domésticas por sobre la integración regional.

En uno de los extremos, Brasil defiende la tesis de que combatir el coronavirus no debe poner en jaque la economía. Bolsonaro ha sido además el símbolo de esta postura a nivel global, llegando al

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

punto de realizar denuncias ante el Supremo Tribunal Federal de Brasil para poder levantar las cuarentenas impuestas por los gobiernos estatales. La confrontación llegó también a su propio gabinete, con los desplazamientos de los Ministros de Salud y Justicia y las discrepancias expresadas por el propio Vicepresidente. Al día de hoy, Brasil tiene colapsados los sistemas sanitarios de sus principales ciudades, incluyendo a Río de Janeiro y San Pablo, entre otros. A pesar de haber pagado ese costo, Bolsonaro no podrá evitar que Brasil sea parte de una caída del PBI latinoamericano que la CEPAL prevé en el orden del -5,2% a nivel nacional y del -5,3% a nivel regional (CEPAL, 2020).

Continuando con el análisis hacia dentro de los países del MERCOSUR, en el caso de Uruguay el reciente gobierno de Luis Lacalle Pou ha declarado el cierre de fronteras, la suspensión de clases y espectáculos masivos, la disminución del transporte público y la cuarentena obligatoria para quienes estuvieron en países de riesgo, mas no se llegó a la cuarentena general obligatoria. Solamente se apeló a la responsabilidad ciudadana y a la implementación del Teletrabajo. Para contrarrestar los efectos económicos se dispuso una ampliación de las políticas sociales, los seguros de desempleo y los créditos blandos. Así, el país tiene relativamente pocos casos, una baja tasa de mortalidad y un sistema de salud sin inconvenientes. Paraguay, por su parte, dispuso un cierre de fronteras veloz y una suspensión de sus actividades masivas y escolares inmediata. Una de las principales medidas que tomó el poder ejecutivo fue la reasignación de partidas presupuestarias, destinando el 50% del presupuesto del primer semestre al área de Salud. Los resultados parecen indicar efectividad.

Argentina es un ejemplo totalmente opuesto a Brasil. Dispuso inicialmente el cierre de fronteras, la cuarentena para aquellos que estuvieron en el exterior o tuvieron contacto con su población y, finalmente, el confinamiento social preventivo y obligatorio para toda la población. El gobierno ha logrado una ralentización de la duplicación de casos y también ha logrado contener la tasa de mortalidad por millón de habitantes y la de infección cada 100.000 habitantes, siendo de las más bajas del mundo. El resultado parcial es la mitigación del virus en 21 jurisdicciones y en el interior de la provincia de Buenos Aires, quedando solamente como focos de infección significativos el AMBA (Capital Federal y Gran Buenos Aires) y Chaco. Ahora bien, la contracara de esta exitosa política sanitaria es que se espera una caída del PBI del orden del -6,5% de acuerdo a la CEPAL. Esta contracción, más allá de las medidas tomadas para suavizar el impacto, alarga el período

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

recesivo que se vive en nuestro país desde 2018 y el estancamiento que lleva ya varios años. Lo que lo vuelve aún más preocupante es que se combina con un escenario de alta inflación, precarización laboral y negociaciones para reestructurar la deuda pública.

El MERCOSUR y las estrategias de integración regional

En este variado abanico de posturas dentro del MERCOSUR se enmarca la negociación por los tratados de libre comercio (TLC) con Corea del Sur, Canadá, India y Líbano. Ello toma relevancia al reparar en las diferentes miradas sobre la salida a la actual crisis -de forma individual- que plantean los socios del bloque regional.

En cuanto a la negociación de los TLC, por un lado, está la postura de Brasil. Desde la llegada al poder de Bolsonaro, y con la impronta de su Ministro de Economía, Brasil ha emprendido el camino de reconversión de la estructura productiva ligado a la apertura comercial, lo que explica que sean los más interesados en acelerar los TLC. La Argentina, por su parte, considera que con el desplome acelerado del comercio internacional los Estados deberán establecer regulaciones más fuertes, pues la interrupción de la actividad y la destrucción de puestos de trabajo los obligará a preservar el empleo y emprender un camino de recuperación interno. Desde esta perspectiva, el avance de los TLC sería muy negativo para una recuperación de la producción manufacturera ya que obligaría a competir con países más desarrollados. Es en este escenario que desde algunos sectores de la región se reactiva la discusión en torno de la Dec CMC N°32/00⁶, que impide llevar adelante negociaciones de TLC con terceros países de forma unilateral.

Detrás del interés por estos acuerdos con otras regiones se encuentra otro eje de debate: el de la baja del Arancel Externo Común (AEC), una cuestión que Brasil ha buscado colocar en agenda en tanto dicho arancel vuelve al MERCOSUR un territorio único aduanero y establece la misma alícuota para los bienes de terceros mercados. El efecto negativo para la Argentina podría ser doble: sus exportaciones industriales competirían con las de países más desarrollados y competitivos, los cuales a su vez inundarían el mercado interno. Todo ello en un contexto donde todos los países del mundo buscan preservar los sectores que generan empleo y en el que la *re-primarización* asociada a la presencia China en América Latina juega otro rol clave.

⁶ www.mercosur.int

En este panorama se insertan las estrategias de dilatación de las negociaciones que lleva el Poder Ejecutivo Nacional, buscando ganar tiempo para no quedar aislado. Así, pueden ser atendibles las negociaciones por un bloque regional más “ágil” y “flexible”, pero defendiendo a los sectores que generan puestos de trabajo y a los distintos sectores.

No obstante, ello, a nivel regional se han llevado importantes acciones de manera coordinada para buscar reducir los impactos de la pandemia. Un ejemplo de ello es el trabajo de los Ministros de Agricultura que, en el marco del Consejo Agrícola del Sur (CAS), han trabajado para armonizar las normas que permitan garantizar el libre tránsito de alimentos e insumos en la región⁷.

Se trata, al fin y al cabo, de otra muestra de las tensiones entre bilateralismo y multilateralismo y entre aislamiento y cooperación e integración regional propias de este período histórico. Para nuestro país se expresa mayormente en la discusión en torno del MERCOSUR pero que tiene su correlato en los demás procesos que tienen lugar en nuestra región.

La economía mundial y los mercados agroalimentarios en la pandemia del COVID-19

Desde el punto de vista económico, la pandemia es un shock⁸ de oferta negativo global, de origen sanitario, que ha inducido un shock de demanda debido a las medidas de aislamiento social y confinamiento y las consecuencias que éstas tienen sobre las preferencias y el comportamiento de los consumidores. La pandemia está dando origen a una crisis política, económica y social de una

⁷ “Los Ministros de Agricultura de América del Sur analizaron la armonización de normas para garantizar el libre tráfico de alimentos e insumos” - Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/los-ministros-de-agricultura-de-america-del-sur-analizaron-la-armonizacion-de-normas-para>

⁸En economía se usa la palabra *shock* para referirse a eventos no anticipados que impactan en toda la economía. Un *shock* puede ser de oferta o de demanda, positivo como negativo y de carácter transitorio o permanente. Un *shock* de oferta es aquel que afecta a la capacidad de la economía para producir bienes y servicios, por ejemplo, una guerra que destruye edificios e instalaciones o un cambio inesperado en las condiciones climáticas. Bajo esta definición, la pandemia es claramente un shock de oferta negativo ya que generó una brusca e inédita paralización en la actividad productiva de los países. Un *shock* de demanda es aquel que afecta a la demanda agregada de bienes y servicios. En el caso de la pandemia, se está evidenciando un shock de demanda que es inducido por el shock de oferta y cuyos efectos probablemente persistan más allá de la duración del shock de oferta. Por ejemplo, la demanda de bienes tales como restaurantes, hoteles y turismo pueden tardar un tiempo considerable en recuperarse, aun cuando el shock de oferta ya no esté en juego, debido al efecto de la pandemia sobre la percepción de riesgo de los individuos. Desde el punto de vista académico, el trabajo de Guerrieri, Lorenzoni, Straub y Werning (2020) postula que la pandemia es un *shock* de oferta “keynesiano”: un shock de oferta que induce una caída en la demanda agregada de mayor magnitud que el shock inicial de oferta.

magnitud y severidad que no se observaba desde la Gran Depresión de la década del '30, y que afecta tanto a países avanzados como a países emergentes⁹.

Esta sección se estructura de la siguiente manera: en primer lugar, se sintetiza información y estudios realizados hasta el momento en relación con el impacto inicial de las crisis sobre la economía global, se revisarán las proyecciones de la economía global para el año 2020 y las perspectivas de crecimiento en el mediano plazo; en segundo lugar, se sistematizan las principales políticas y paquetes de ayuda diseñados por los países para mitigar los efectos de la pandemia. En tercer lugar, se analiza el efecto inicial de la pandemia sobre los mercados agroalimentarios globales. Y, finalmente, se realizarán apreciaciones sobre los posibles efectos de mediano plazo de la pandemia.

Impactos iniciales de la pandemia sobre la economía global

Las medidas de confinamiento, aislamiento social y restricciones de movilidad implementadas de forma más o menos severa en todos los países del mundo están generando caídas inéditas en el corto plazo en la actividad económica y el empleo:

- El Producto Interno Bruto (PIB) de China cayó 6,8 % en el primer trimestre del año, el primer valor negativo de la serie desde que se tiene registro y el primer anuncio de contracción económica desde 1976.
- Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2020a), el impacto directo inicial de las medidas de confinamiento y aislamiento social en los países del G-7¹⁰ oscila entre el 20 y 25 %. La transmisión de este efecto inicial a las tasas de crecimiento del PIB de los países dependerá de la extensión de las medidas, de la reacción de la demanda de bienes y servicios y de la velocidad de implementación y eficacia de los paquetes de ayuda.

⁹ Los países emergentes sufren, adicionalmente, un tercer shock: uno de carácter financiero, por la reversión de flujo de capitales desde países emergentes a los países avanzados debido a los mayores niveles globales de aversión al riesgo, que induce bruscas depreciaciones de la moneda local en los primeros países e incrementa los costos de acceso al crédito en los mercados internacionales.

¹⁰ G-7 hace referencia a un conjunto de economías avanzadas y que incluye a Japón, Alemania, EE.UU., Italia, Reino Unido, Canadá y Francia.

- De acuerdo al último informe de empleo de EE.UU.¹¹, se destruyeron 20,5 millones de puestos de trabajo formales en Abril, llevando a la tasa de desempleo mensual a un valor de 14,7%. Estos son los valores más altos conocidos de destrucción de puestos de trabajo y desempleo mensual en EE.UU. desde que se registran los datos (fines de la década del '30). Asimismo, las primeras estimaciones mencionan una caída de 4,8% en el PIB de EE.UU. en el primer trimestre de 2020¹².
- Según el último informe de política monetaria del Banco Central del Reino Unido (UK)¹³, el PIB de UK se redujo 3% en el primer trimestre del año y se espera una caída del 25% en el segundo trimestre del año, la caída más grande en un trimestre desde que se tienen registros. La tasa de desempleo se estima que alcance el 9 % en el segundo trimestre (se encontraba en 3,8% a fines del año 2019).
- De acuerdo a la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 2020a), el comercio global se redujo un 3% en el primer trimestre del año 2020 y se estima una caída del 27% para el segundo trimestre del año
- Los países emergentes sufrieron fuertes depreciaciones en sus monedas desde el inicio de la pandemia, debido a la reversión en los flujos de capitales en búsqueda de activos históricamente más seguros, tales como los bonos del tesoro estadounidense. Por ejemplo, Brasil, México, Sudáfrica y Rusia sufrieron depreciaciones de sus monedas superiores al 20% en relación al dólar desde el 21 de enero de 2020, fecha donde se declara la primera muerte por COVID-19 en Wuhan¹⁴.
- Si bien aún no hay datos oficiales sobre flujo de capitales en países emergentes, según Davis (2020) estimaciones muestran que la caída en el influjo neto de capitales puede ser sin precedentes, aún más grave que la correspondiente a la crisis financiera del 2007-08.

Proyecciones del impacto del COVID-19 en el año 2020

El nivel de incertidumbre acerca del comportamiento de la economía global en el año 2020 es muy elevado dado que confluyen múltiples factores de difícil pronóstico (FMI, 2020a): la trayectoria de la pandemia, la intensidad y eficacia de los esfuerzos de confinamiento y distanciamiento social, el

¹¹ Bureau of Labour Statistics (2020). *The employment situation-April 2020*.

¹² Bureau of Economic Analysis (2020). *Gross Domestic Product, 1st Quarter 2020 (Advance Estimate)*.

¹³ Bank of England (2020). *Monetary Policy Report-May 2020*.

¹⁴ Cálculos basados en datos de la Reserva Federal de EE.UU. al 13 de mayo de 2020.

grado de las perturbaciones en la oferta de bienes y servicios, las repercusiones del endurecimiento drástico de las condiciones en los mercados financieros mundiales, y los cambios en los hábitos y comportamiento de los consumidores. En general se habla de que la economía puede evolucionar en términos de una V (brusca caída y rápida recuperación posterior), U (brusca caída por un tiempo más prolongado y recuperación posterior), W (caídas y recuperaciones periódicas en la medida de la aparición de diferentes brotes del virus) y L (una fuerte caída que lleva a un nivel de ingreso permanentemente más bajo para toda la economía mundial).

A continuación, se resumen algunas de las principales proyecciones en relación al crecimiento y el comercio global:

- Según el FMI, se pronostica una caída del 3% en el PIB global en el año 2020, una caída muy superior a la ocurrida en la crisis de 2008-09. Las economías avanzadas exhiben en promedio una caída del 6%¹⁵, mientras que las economías de los países en vías en desarrollo y emergentes, excluyendo a China, se esperan que caigan 2,2%. Las proyecciones de crecimiento de los países emergentes asiáticos indican un leve crecimiento (1,0%); sin embargo, dicho crecimiento es 5 puntos porcentuales menor al crecimiento promedio de la década anterior. En el escenario base se asume que, en la segunda mitad del año, las medidas de confinamiento comienzan a liberarse gradualmente y los mercados financieros tienden a normalizarse. De este modo, la recuperación de la economía en el año 2021 será muy rápida (Escenario tipo V), con un crecimiento del PIB global estimado de 5,8%. Se elaboran también escenarios alternativos teniendo en cuenta que la pandemia se extiende más allá del 2020, con posibles rebrotes del virus en el año 2021. En el escenario más pesimista, donde el COVID-19 se extiende más allá de lo esperado en el 2020 y se produce un nuevo brote en el año 2021, las proyecciones indican una caída del 8,1 % en el crecimiento global respecto a la línea de base.
- La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020), por otro lado, afirma que la pandemia será la causa de la mayor crisis económica y social de la región de América Latina y el Caribe desde que se tiene registro (año 1900). Se estima que la

¹⁵ Las caídas pronosticadas en los países del G-7 son: Italia (9,1%), Francia (7,2%), Alemania (7%), UK (6,5%), Canadá (6,2%), EE.UU. (5,9%) y Japón (5,2%).

actividad económica de la región se contraerá 5,3% en el año 2020, producto del shock externo generado por la contracción en los países centrales y el shock interno debido a las medidas de confinamiento y aislamiento social. Los canales a través de los cuales la crisis externa impacta en la región son el menor precio esperado en las materias primas, las disrupciones en las cadenas de valor manufactureras (principalmente afecta a México y Brasil), la menor demanda de China, la reversión en el flujo de capitales y la menor inversión extranjera directa en la región. La contracción económica impactará sobre la tasa de desempleo (que se incrementará en más de 3 puntos porcentuales e implicará más de 11 millones de nuevos desempleados) y los niveles de pobreza (que se elevará 4,4%, implicando más de 28 millones de nuevos pobres en la región).

- En relación a los flujos de comercio mundial, la OMC realiza proyecciones para el año 2020 y 2021 con dos hipótesis de base: 1) una hipótesis relativamente optimista según la cual se registrará un acusado descenso del comercio al que seguirá una recuperación a partir del segundo semestre de 2020, en línea con una recuperación de la economía mundial en forma de V y 2) una hipótesis más pesimista según la cual se registrará un descenso inicial más pronunciado y una recuperación más prolongada e incompleta, en línea con una recuperación en forma de L o W. En la hipótesis optimista, los flujos globales de comercio descienden casi 13% en el año 2020, mientras que en la hipótesis pesimista la caída es casi del 32%. En ambas hipótesis se prevé un rebote importante de los flujos de comercio en el año 2021.
- Finalmente, según las proyecciones de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, 2020b) referentes al impacto del COVID-19 sobre los flujos globales de inversión extranjera directa (IED), la caída en los flujos de IED oscilará entre 30 y 40 % en el período 2020-2021. Se espera que el impacto del COVID-19 sobre la IED sea aún más negativa que la crisis del 2008-2009 dado que afecta a todos los países y es de carácter inmediata por las medidas de confinamiento y aislamiento social.

Políticas fiscal y monetaria para contrarrestar los efectos del COVID-19

Uno de los aspectos más distintivos de la crisis generada por el COVID-19 es que, en términos de Carmen Reinhart (2020), pareciera que la crisis *esta vez es diferente*, lo que ha llevado a que los países diseñen políticas fiscales y monetarias de gran escala.

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

En términos de la política fiscal, en general, se distinguen tres categorías de medidas fiscales discrecionales durante la crisis del covid-19 (Bruegel, 2020): impulsos fiscales inmediatos (gastos adicionales salud, subsidios, transferencias directas a individuos y empresas, exención de contribuciones de seguridad social e impuestos, etc.), diferimientos (impositivos y de seguridad social) y otras garantías y provisiones de liquidez (líneas de crédito de bancos públicos, garantías de las exportaciones, entre otras). En términos de impulsos fiscales inmediatos, los países con paquetes de ayuda más importantes son Alemania (10,1% del PIB), EE.UU. (9,1% del PIB) y el Reino Unido (4,5% del PIB).

En EE.UU. los impulsos fiscales inmediatos están representados en la *Ley de Ayuda, Alivio y Seguridad Económica por Coronavirus (CARES Act)*, aprobada a fines de marzo de 2020. La ley representa un paquete de ayuda de 2 trillones de dólares, los cuales 1.5 trillones de dólares se destinan a gasto y recortes impositivos y 500 billones son destinados a préstamos. Se caracteriza por ser un paquete de asistencia, más que de estímulo, y dirige recursos directamente a individuos, empresas y gobiernos nacionales y estatales. También implica una extensión de los beneficios del seguro de desempleo y una fuerte inversión en salud: 3 billones de dólares para la búsqueda de la vacuna, 2 billones de dólares para actividades de prevención y 1 billón de dólares para equipamiento médico (OCDE, 2020b). Alemania, por otro lado, creó un Fondo de Estabilización Económica de 600 billones de euros, de los cuales 100 billones corresponden a impulsos fiscales inmediatos para recapitalizar y comprar acciones de compañías estratégicas para el país, excluyendo las compañías del sector financiero. Asimismo, el gobierno otorgó 50 billones de euros en subsidios directos destinados a microempresas en situaciones de *stress* económico-financiero, entre otros programas. Finalmente, el Reino Unido creó el esquema de retención del trabajo, donde el Estado se hace cargo del 80 % del salario de los empleados de las firmas en caso de suspensión del personal, hasta un tope de 2.500 euros mensuales. Esto significa 50 billones de euros en la actualidad.

En relación a la política monetaria, los países avanzados están diseñando múltiples estrategias para mitigar los efectos del shock de la pandemia, en base al aprendizaje que tuvieron los bancos centrales en la crisis del 2008-09. La Unión Europea, por ejemplo, basa su estrategia en tres pilares: la compra de activos financieros en gran escala, mediante un programa que le permite adquirir hasta 700 billones de dólares en activos públicos y privados seleccionados; la

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

refinanciación de operaciones de largo plazo y el otorgamiento de colateral y, finalmente, el banco central ofrece liquidez ilimitada a los bancos a la tasa de interés de las reservas la cual, en este momento, es negativa (-0,5%). Asimismo, la tasa de interés de referencia es del 0%. En el Reino Unido, la tasa de interés de referencia se fijó en 0,1%. Asimismo, los bancos se comprometieron a no pagar dividendos y bonos a sus gerentes durante el año 2020 y destinar dichos recursos a la economía real. En Estados Unidos, la Reserva Federal fijó la tasa de interés de referencia en el rango de 0-0.25% y se comprometió a comprar sin techo activos financieros para proveer de liquidez al mercado y evitar una crisis financiera y bancaria.

Impacto inicial en los mercados agroalimentarios mundiales

La pandemia del COVID-19 ha generado una crisis que atraviesa a todos los sectores de la economía y, por ende, los mercados agroalimentarios globales no están siendo ajenos a la misma.

En primer lugar, los precios de los *commodities* agropecuarios cayeron entre mayo de 2020 y diciembre de 2019, a excepción del trigo, el arroz y algunos cultivos tropicales. La caída es más pronunciada en aquellos *commodities* que tienen destino en el sector energético: maíz y caña de azúcar para etanol y aceite de soja y palma para biodiesel. Estos últimos *commodities* han sido afectados fuertemente por la caída en la demanda de energía producto de la paralización de la actividad económica, el cierre de fronteras y las restricciones de movilidad. Por otro lado, los precios de los *commodities* básicos agropecuarios cayeron en menor medida que el resto de los *commodities*, debido a la menor elasticidad-ingreso de demanda de los primeros (en algunos casos aumentaron de precio, pero producto de cuestiones climáticas y/o políticas proteccionistas).

Según el reporte de precios de *commodities* del FMI (2020b), la caída en la demanda de petróleo, sumado a cuestiones geopolíticas, han generado que el precio del petróleo se derrumbe 67 % desde diciembre de 2019, arrastrando al maíz (-12,0%), al aceite de soja (-19,6%) y al aceite de palma (-24,3%). El poroto de soja y la harina de soja, por otro lado, muestran caídas más moderadas: -7,5 % y -1,9% respectivamente. Entre los cereales, el arroz¹⁶ y trigo muestran variaciones positivas (36,7% y 8,8% respectivamente). En forma complementaria, según la FAO (2020), el índice de precios de alimentos cayó 9,5 % desde enero de 2020, explicado

¹⁶ La magnitud observada en la variación del precio del arroz se explica tanto por las restricciones al comercio debido al COVID-19 como por factores climáticos en los países exportadores de arroz.

fundamentalmente por caídas en el índice de precios de la azúcar (-27,8%), los aceites vegetales (-25,2%) y las carnes (-8,1%).

En segundo lugar, la relación entre stock y uso para los *commodities* destinados a la producción de alimentos se encuentra en niveles relativamente altos lo cual, sumados a las buenas perspectivas de cosecha en general, representa un “colchón” en términos de disponibilidad de alimentos en el corto plazo.

En tercer lugar, producciones regionales intensivas en trabajo están siendo fuertemente afectadas por la escasez de mano de obra migrante en la época de cosecha. Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2020), EE.UU., Canadá, España, Australia y el Reino Unido se encuentran entre los países más afectados actualmente por dicho fenómeno. Estimaciones sitúan una falta de 250.000 trabajadores en Italia, 80.000 en el Reino Unido y entre 70.000 y 80.000 trabajadores en España.

En cuarto lugar, según el reporte preliminar de la OCDE (2020c) sobre el comercio de frutas y verduras en la Unión Europea, se observan costos crecientes a lo largo de las cadenas de valor debido a las medidas de distanciamiento en mercados y mayores costos de logística debido a las medidas adicionales de seguridad necesaria y a las demoras. Dichos costos no están siendo compensando por un mayor retorno en las ventas, poniendo al sector en una situación muy vulnerable desde el punto de vista financiero y económico.

Finalmente, se están observando disrupciones en las cadenas de suministros en algunos productos, debido a las restricciones de movilidad y a los protocolos que deben cumplirse para evitar la propagación del virus y a los cambios en los canales de comercialización. El caso paradigmático son las disrupciones que se está generando en el segmento de frutas y verduras frescas y lácteos en EE.UU. debido a que el principal canal de comercialización (escuelas, restaurantes y hoteles) es sustituido por el canal minorista. Las disrupciones en las cadenas de suministros tienden a incrementar la brecha entre el precio minorista y el precio recibido por los productores.

Posibles impactos de la pandemia en los mercados agroalimentarios en el mediano plazo

Si bien se espera que el shock de la pandemia sea de carácter transitorio, hasta el momento en que se descubra y se ponga a disposición de la sociedad una vacuna contra el COVID-19, el retorno del mundo a la “nueva normalidad” no va a estar exenta de cambios en las esferas política, económica y social. En los mercados agroalimentarios en particular, destacamos los siguientes posibles impactos en el mediano plazo:

- Aceleración de la incorporación de nuevas tecnologías intensivas en capital y conocimiento en economías regionales, fenómeno que se fue consolidando en las últimas décadas y que puede experimentar un impulso adicional producto del efecto que está teniendo la pandemia sobre el costo del factor trabajo.
- Incrementos en los costos de logística por la existencia de nuevas regulaciones en todos los eslabones de la cadena de valor.
- El resurgimiento de políticas proteccionistas y el fortalecimiento de acuerdos bilaterales de comercio, en desmedro del multilateralismo.
- El fenómeno de *reshoring*¹⁷ puede expandirse y afectar a la estructura de las cadenas de valor agroalimentarias.
- En relación con los cambios en la demanda de alimentos, hay múltiples variables en juego que nos hacen pensar en cambios significativos en el mediano plazo (Cranfield, 2020). Por ejemplo, es probable que aumente la demanda de alimentos de mayor durabilidad, debido a los cambios en la percepción de riesgo de los individuos y a los mayores niveles de incertidumbre. Otro cambio posible es la caída en la demanda de alimentos *premium* y/o de nicho debido al efecto-ingreso generado por una caída permanente en el nivel de ingresos de los trabajadores. Esto puede tener consecuencia también a nivel nutricional, especialmente en los países menos desarrollados, con un empeoramiento en la calidad de las dietas. Asimismo, la demanda de alimentos con atributos diferenciados en términos de

¹⁷ *Reshoring* significa “acortar” o eliminar los eslabones regionales de la cadena de valor de una industria y promover la instalación de la mayoría o todos los eslabones en un solo país. El tema adquirió visibilidad por los efectos que podrían tener los robots sobre la industria: si los robots se vuelven suficientemente baratos, no habría incentivos para las grandes empresas de tercerizar fases de su producción en países con salarios bajos. En el caso de la pandemia, el *reshoring* puede estar empujado por la necesidad de reducir cortes de suministro en los diferentes eslabones de la cadena.

su contribución a la salud humana, por ejemplo, los alimentos funcionales, pueden experimentar un nuevo impulso para su consolidación en el mercado.

- Finalmente, el canal de comercialización online de alimentos se espera que crezca fuertemente, como ha sido observado durante la pandemia. Un aspecto clave de esta observación es que la pandemia permitió sortear uno de los obstáculos más importantes del comercio online, la resistencia cultural a su uso.

Seguridad Alimentaria y Desarrollo Rural

La actual crisis global generada por el COVID-19 impacta de diversas maneras sobre la dimensión agroalimentaria y el desarrollo rural. En este plano, la crisis ha vuelto a poner sobre la mesa el problema de la seguridad alimentaria, vinculada principalmente con las cuestiones del acceso a los alimentos y control y estabilidad¹⁸, aunque desde una perspectiva en parte renovada. Asimismo, se pone de manifiesto la discusión en torno de la soberanía alimentaria a nivel global. Con respecto al desarrollo rural, los principales impactos a corto plazo están vinculados con la situación laboral y social de las personas que habitan en las zonas rurales, mientras que en el mediano y en el largo plazo se plantean otras posibles limitaciones al desarrollo de los territorios, vinculados incluso con la imposibilidad de llevar adelante la producción. A continuación, se analizan en mayor detalle estos elementos.

Seguridad y soberanía alimentaria

Las cuarentenas que se han establecido como principal respuesta desde los Estados nacionales para controlar la pandemia han implicado el cierre de las fronteras nacionales, incluyendo el cierre de las rutas aéreas y la clausura del ingreso a los territorios por vía terrestre o marítima. En los casos en que el tránsito no ha sido cerrado de forma total, se han visto acrecentados los tiempos que demoran estos ingresos y egresos. En algunos casos, ello se ha combinado con el establecimiento de fronteras internas, regionales o hasta locales. Esto último se ha dado también

¹⁸ El acceso a los alimentos y la estabilidad son dos de las cuatro dimensiones que integran la definición de seguridad alimentaria elaborada por la FAO. La estabilidad se relaciona con solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria asociadas tanto a la falta de producción de alimentos como al acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos. La falta de acceso a alimentos, por su parte, puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructura, etc.) o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios o a los bajos ingresos). Las otras dos dimensiones que se incluyen en la definición se vinculan con la disponibilidad de alimentos y con su consumo y utilización biológica. (FAO, 2011).

en el proceso de levantamiento de las cuarentenas que muchos países están atravesando, como una estrategia para minimizar los impactos económicos de la suspensión de actividades. Así, en Argentina, por ejemplo, el pasaje a una nueva fase de la cuarentena con la habilitación de nuevas actividades comerciales ha llevado a que muchas pequeñas ciudades, en las que no se han registrado casos, limiten el ingreso de no residentes.

Las actividades agropecuarias han sido mayormente declaradas como actividades esenciales. Ello quiere decir que en general se están desarrollando las tareas agrícolas y ganaderas en los predios, aunque en algunos casos de forma limitada. En este sentido, y a diferencia de lo que ha ocurrido en otras crisis globales, en el corto plazo no se encuentra comprometida la disponibilidad de bienes ni en cantidad ni en valor. Sin embargo, las cuarentenas establecidas han afectado sensiblemente las cadenas de distribución y comercialización.

En tanto la cadena agroalimentaria resulta diversa y compleja, esta problemática afecta de diferentes maneras a varios conjuntos de actores, tanto a nivel global como a nivel nacional.

En el corto plazo, para los productores, representa un problema mayor poder sacar sus productos de sus explotaciones por limitaciones en la logística y el transporte. Ello afecta sensiblemente a quienes producen *commodities* para el mercado mundial, ya que las posibilidades de comercialización se están viendo limitadas, pero también a aquellos que producen alimentos para el mercado interno, en especial cuando se trata de productos frescos (que además suelen ser productos intensivos en mano de obra). Asimismo, para estos últimos actores se han visto reducida la posibilidad de colocar sus productos particularmente cuando la comercialización está ligada a los sectores del turismo y la gastronomía, en tanto la cuarentena ha obligado a mantener cerrados los comercios en estos rubros. Ello ha impulsado a algunos actores a buscar nuevos canales y formas de comercialización (ligadas en general al *e-commerce*) sin contar en muchos casos para ello con la capacitación o las herramientas adecuadas. Por otro lado, ha generado desvíos de comercio, en tanto los productores dejan de vender por sus canales habituales y comienzan a comercializar sus productos en regiones de cercanía a las que tienen mejor y mayor acceso. Por último, en tanto los productos frescos requieren mayor cantidad de mano de obra para su producción, están más sujetos a las restricciones que impone el aislamiento social, lo que obstaculiza la realización del trabajo. De todas formas, muchos productores ven reducidos sus

márgenes de ganancia, poniendo en juego de esta manera no sólo su economía sino también su propia seguridad alimentaria.

Vinculado con ello, se advierten dificultades en el procesamiento de los productos agrícolas y ganaderos, tanto por la logística de transporte desde las explotaciones hacia las fábricas y de las fábricas hacia los mercados, como por la reducción del personal en las industrias, cuestión vinculada primordialmente (pero no únicamente) con la salud. Ello también pone en riesgo la seguridad alimentaria tanto de los consumidores -ligado a la distribución- como de los productores y trabajadores que en algunos casos están viendo reducidos sus ingresos.

Del lado de los consumidores, la demanda se ha visto reducida de forma general. Si bien, como se señaló, ello se registra de modo particular en los rubros ligados al turismo y a la gastronomía, en tanto la actividad económica se ha visto en gran medida paralizada en todos los sectores, la disminución de los ingresos de los consumidores también ha generado una disminución general de la demanda. Asimismo, las trabas logísticas han generado que en diferentes ciudades y regiones el acceso a los alimentos se vea limitado, en particular si nos referimos a alimentos frescos. Si bien éste es visto como un fenómeno que impacta particularmente a las grandes ciudades, algunas regiones rurales se ven sensiblemente afectadas. En particular aquellas que no producen alimentos, pero también las comunidades de poblaciones dispersas, en tanto muchas veces no cuentan con comercios de cercanía a los cuales acceder, pero tampoco pueden ingresar a las ciudades cercanas en tanto no son residentes de las mismas.

El poco acceso a alimentos frescos (carnes, pescados, frutas, verduras) ha impulsado a los consumidores a incorporar una mayor cantidad de productos procesados y ultraprocesados (Clapp, 2020; Gray, 2020). La situación de encierro y el estrés que ella genera también impulsa el consumo de alimentos poco recomendados, con alto contenido de harinas, azúcares y sodio y altas en calorías, como bebidas azucaradas, galletitas, golosinas, fiambres y embutidos, *snacks*, panificados, entre otros¹⁹. Ello está generando dietas con una menor calidad nutricional. En el mediano y largo plazo, y en tanto se continúe con los problemas mencionados, puede profundizar los problemas en la salud de la población.

¹⁹Centro de Estudios sobre Políticas y Economía de la Alimentación (cepea.com.ar)
“Cuarentena por COVID-19 y su impacto en los hábitos alimentarios”. Disponible en <https://www.conicet.gov.ar/cuarentena-por-covid-19-y-su-impacto-en-los-habitos-alimentarios/>
Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

En el corto plazo, todos estos problemas de productores y consumidores convergen en una disminución general de la seguridad alimentaria, por verse limitado el acceso a alimentos sanos y de calidad. Es decir, si bien hoy se producen alimentos suficientes y a precios que no han escalado, tanto los problemas de logística como la disminución de los ingresos de una parte importante de la sociedad redundan en un menor acceso a ellos.

A nivel global, las problemáticas de acceso a alimentos se acrecientan cuando los países son importadores netos de alimentos, es decir, importan la mayoría de los alimentos que consumen. Esta problemática se acentúa aún más en el caso de mercados altamente concentrados, en los que se depende de unos pocos productores para la provisión de alimentos. Ello pone de relieve la discusión en torno de la soberanía alimentaria. Este concepto, propuesto por la Vía Campesina, refiere al derecho de los pueblos a definir sus políticas agrícolas y de alimentos y a producir y consumir alimentos de forma acorde con las necesidades y costumbres de las comunidades locales, otorgando prioridad a la producción para el consumo local y doméstico. Proporciona el derecho a los pueblos a elegir lo que comen y de qué manera quieren producirlo (FAO, 2011). Así, las discusiones en el marco de la pandemia se extienden (Vía Campesina, 2020).

Estas problemáticas presentes en el corto plazo pueden agudizarse en el mediano y largo plazo. Tanto la provisión de insumos como la permanencia de las medidas de aislamiento social para los trabajadores tanto de las fábricas como de los campos juegan aquí un rol central. En tanto el acceso a aquellos bienes necesarios para la producción siga estando limitado por trabas en la comercialización, la producción de alimentos puede verse comprometida. Un compromiso similar se enfrenta en tanto las industrias continúen cerradas o deban aplicar fuertes medidas de aislamiento social de sus trabajadores. Ambas cuestiones podrían llevar además a un aumento sensible de los precios. Es decir, la agudización de la problemática se vincularía no sólo ya con las limitaciones en el acceso a alimentos por cuestiones de logística y distribución, sino por elementos vinculados con la falta de oferta, que además repercutirían en el incremento de los precios de los bienes (cuestión que, si bien se está viendo en el corto plazo, no resulta tan aguda). Ello podría agudizarse aún más si algunos países o regiones deciden retener los productos fronteras adentro, incrementando aún más los costos de oportunidad en el acceso a los alimentos. Al igual que sucede cuando nos referimos al corto plazo, esta problemática se acentúa en los casos de países dependientes de la importación.

Esto, a su vez, genera otras tendencias positivas en el acceso a alimentos, entre las cuales se advierten como posibles:

- resignificación de la agroecología como forma de producción y de comercialización, que ha promovido no sólo una menor dependencia de insumos sino también la comercialización en canales cortos y con una vinculación estrecha entre el productor y el consumidor;
- la búsqueda de los consumidores por acceder a alimentos seguros puede reforzar estos canales estrechos;
- revalorización del aporte de los jóvenes en el sector rural, en tanto son vectores para la incorporación de tecnologías de producción y de comercialización.

Desarrollo rural

La crisis producida por la pandemia está generando también múltiples impactos de carácter social, poniendo aún más de manifiesto la vulnerabilidad de los territorios rurales. Si bien los análisis realizados sobre el impacto de la pandemia en este sector son aún escasos, es posible reconocer algunas problemáticas ya presentes con anterioridad, que hoy pueden verse agudizadas.

La primer gran área en la que los habitantes de las zonas rurales se han visto afectados son las que se vinculan con el empleo. Cabe resaltar que al menos en nuestro país, la etapa que se abre con la declaración de la pandemia coincide con los últimos momentos de mayor actividad en las explotaciones. Esto implica que gran parte de los trabajadores rurales han finalizado sus trabajos temporarios y se han visto imposibilitados de buscar nuevos empleos. Esta situación afecta en particular a los trabajadores golondrina, que se desplazan por todo el territorio para realizar tareas agropecuarias estacionales, ya que no sólo no pueden acceder a nuevos empleos, sino que han quedado varados en regiones diferentes a la de origen²⁰.

Otra cuestión que ha impactado fuertemente en las zonas rurales tiene que ver con el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, que se han develado como una herramienta central para mantener activos los canales de comercialización, pero también para acceder a

²⁰ “Coronavirus en la Argentina. Varados y sin plata, el drama de los trabajadores golondrina”. Disponible en <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/coronavirus-argentina-varados-sin-plata-drama-trabajadores-nid2361812>

“Coronavirus: más de 300 trabajadores golondrina están varados en seis provincias”. Disponible en: <https://www.pagina12.com.ar/265397-coronavirus-mas-de-300-trabajadores-golondrina-estan-varados>
Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

servicios, principalmente la educación. El acceso a herramientas indispensables en este contexto, vinculadas al acceso a internet, se ve limitado en la mayoría de los territorios rurales, lo que vulnera los derechos de quienes habitan en estas zonas y limita sus posibilidades de desarrollo en el nuevo contexto.

El tercer elemento en cuestión se vincula con las limitaciones en las zonas rurales para el acceso a la salud. Esto refiere por un lado a las limitaciones en el acceso a servicios y bienes hoy centrales para enfrentar la pandemia (agua potable, alcohol, barbijos). Pero también hace referencia a las limitaciones que pueden encontrar los trabajadores de la salud para acceder a territorios en los que no habitan. Esto dejaría desprotegida a la población rural que es también en muchos casos población de riesgo, en base a la edad de las personas que habitan en el campo.

Por último, la cuarentena declarada a raíz de la pandemia ha intensificado las desigualdades de género en la ciudad pero también en el campo. Las mujeres asisten a un contexto en el que se sobrecargan sus tareas domésticas de cuidado, en particular por la necesaria asistencia a los adultos mayores y a los niños que hoy no están asistiendo a las instituciones educativas. Además, la situación de encierro ha generado un aumento de los casos de violencia de género que se registra también en zonas rurales.

Reflexiones finales e interrogantes: hacia una agenda de futuro

El mundo se encuentra actualmente en un estado de convulsión y experimentando niveles de incertidumbre muy altos en relación a la dinámica de la pandemia, sus expectativas de resolución y sus potenciales consecuencias sobre las esferas política, social, económica e institucional. La batalla contra el virus aun no ha terminado y se desconoce que significa la vuelta a una “nueva normalidad” en cada país, convirtiéndose la pandemia en el experimento social más impactante que ha tenido el mundo desde la segunda guerra mundial. En este documento de trabajo se exploraron los efectos de la pandemia del COVID-19 en tres temáticas que consideramos de interés para el futuro de la agricultura y la alimentación en América Latina en el orden mundial post-pandemia: la geopolítica y de las relaciones internacionales, los mercados agroalimentarios y la seguridad alimentaria global.

En relación con la geopolítica y las relaciones internacionales, la crisis provocada por el COVID-19 está acelerando procesos que ya estaban en movimiento desde hace un tiempo. El más notorio de ellos se vincula con la aceleración de la disputa hegemónica entre EE.UU. y China y el pasaje de un mundo multipolar emergente (que no llegó a consolidarse) a una nueva bipolaridad. La dinámica de esta relación tiene implicancias estratégicas directas para América Latina, ya que China y EE.UU. son los principales socios comerciales en el sector agroalimentario. Adicionalmente, para nuestra región asumen especial importancia las cuestiones ligadas con las crisis de la deuda en los países periféricos y la priorización de lo doméstico por sobre las estrategias de cooperación y de integración regional. Estas estrategias, que en otros momentos se develaron centrales para dar respuestas conjuntas a múltiples problemas que enfrenta la región, y que hoy podrían ser también centrales, aparecen relegadas u obstaculizadas por desacuerdos al más alto nivel o por la preferencia por otro tipo de estrategias.

Estas dimensiones cobran especial importancia para pensar en la agricultura y la alimentación en América Latina al considerar las estructuras productivas de los países de la región, que se anclan en gran medida en la producción de bienes agrícolas y que además son competidoras entre sí. Las estrategias geopolíticas y las alianzas que se logren consolidar (tanto a nivel regional como global) en el contexto de salida de la crisis pueden tener mayor o menor impacto en las sociedades y las economías de la región de acuerdo con las formas de resolución de las temáticas planteadas.

En términos económicos, las diversas proyecciones indican que la economía global va a experimentar la contracción más profunda en la actividad económica desde la Gran Depresión de 1929, lo que ha llevado a países con diferentes orientaciones en la política económica a diseñar paquetes de ayuda gigantescos, en el orden del 10 % del PIB, de modo de aliviar la situación de los trabajadores, las empresas y la sociedad en general y preservar el capital productivo para la posterior recuperación. Es en relación a ésta donde la incertidumbre es muy elevada: desde una potencial recuperación en forma de V, que implica una rápida recuperación en el 2021 producto del éxito de la lucha contra el virus y de las medidas de política, hacia una recuperación en forma de L, donde la economía global cae un escalón en forma permanente, llevando a una recesión prolongada. Los países de América Latina, cuyas proyecciones de crecimiento previas a la pandemia eran muy débiles, van a estar fuertemente afectados por la crisis global, con impactos negativos en los niveles de pobreza, indigencia y seguridad alimentaria.

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

Desde el punto de vista de los mercados agroalimentarios, a nivel macro la crisis actual es hasta el momento diferente de la crisis alimentaria generada por la crisis financiera del 2008-2009, ya que los precios internacionales de los *commodities* han caído en forma significativa, especialmente aquellos destinados a la producción de bioenergía, y los stocks de alimentos básicos se encuentran en niveles relativamente altos. Estos hechos, si bien temporariamente permiten aliviar la presión sobre los niveles de seguridad alimentaria a nivel regional, afecta negativamente a la rentabilidad y viabilidad de los productores agroalimentarios de la región, impactando sobre la balanza comercial agroalimentaria y acelerando los procesos de concentración de tierras y/o la producción. En relación a los posibles impactos de mediano plazo, se destacan asimismo la aceleración de los procesos de reconversión tecnológica, especialmente en aquellos sectores intensivos en mano de obra, la menor demanda de alimentos de nicho o premium, producto de la brusca contracción de ingresos de la economía global, la menor calidad de las dietas debido a la sustitución de productos mayor calidad nutricional por aquellos con mayor contenido calórico, la reconversión de la estructura de las cadenas de valor agroalimentarias producto de los procesos de *reshoring*, tanto regionales como globales, y el fortalecimiento de los canales de comercialización online de alimentos.

En términos de la seguridad alimentaria, el escenario actual plantea problemas vinculados con el acceso a los alimentos y a la estabilidad, pero no con disponibilidad. De todos modos, este problema puede presentarse en el mediano y largo plazo en tanto continúen con trabas los canales de comercialización de insumos para la producción y las dificultades relacionadas con la movilización de trabajadores o con el desarrollo de sus tareas habituales por cuestiones de salud o distanciamiento social. Con respecto al uso de los alimentos, los cambios provocados tanto por las limitaciones en el acceso a productos frescos como por las consecuencias directas del encierro ponen en cuestión la calidad nutricional de las dietas de la población. Todo ello, además, hace aparecer la cuestión de la soberanía alimentaria en primer plano.

Vinculado con ello, el desarrollo de los territorios rurales enfrenta una serie de limitaciones que, si bien existen desde hace tiempo, hoy se hacen más visibles y revelan su importancia. Parte de estas limitaciones, no obstante, podrían reducirse a partir estrategias renovadas de producción, comercialización y consumo de alimentos. Estos nuevos modos de acercamiento a la tierra y a los

bienes agrícolas pueden dar lugar a una revalorización de actores y/o prácticas que no son tomados en cuenta.

El análisis realizado en base a estas tres dimensiones y sus interrelaciones nos permite plantear cinco grupos interrogantes estratégicos, cuyas hipótesis sobre su resolución pueden ser de utilidad para pensar el futuro de la agricultura y alimentación en los países de América Latina y el Caribe:

1. ¿Qué consecuencias tendrá la profundización de la disputa entre EE.UU. y China en los mercados agroalimentarios de la Región? ¿Qué alianzas políticas y comerciales se potenciarán y cuáles disminuirán en este contexto? ¿China continuará absorbiendo un porcentaje creciente de las exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial de la Región? ¿Qué impactos tendrá en ese caso la creciente presencia de China sobre la seguridad alimentaria y el perfil de las exportaciones regionales?
2. Pareciera que el super-ciclo de precios de los *commodities* del período 2003-2008 es ya una historia lejana y las perspectivas de precios de los *commodities* agropecuarios, que auguraban un escenario de precios relativamente bajos antes de la pandemia, no es muy favorable para el sector. ¿Cómo este nuevo contexto de precios bajos afecta a la rentabilidad de los productores agropecuarios de la Región, a los procesos de concentración económica, a la incorporación de tecnologías amigables con el ambiente y a la demanda para usos no agropecuarios?
3. La Región ha ido experimentando en la última década, aunque de manera muy heterogénea entre países, el avance de nuevas tecnologías intensivas en capital y conocimiento, en el marco de una nueva revolución agropecuaria vinculada a la agricultura digital. ¿La pandemia acelerará este proceso, especialmente por el encarecimiento relativo del factor trabajo? ¿Qué consecuencias sociales y económicas tendrá dicha aceleración? ¿Podrán los agricultores familiares de la Región ser protagonistas en esta nueva era de cambio tecnológico, debido a las características de las innovaciones de la agricultura digital?
4. La calidad de las dietas en la mayoría de los países de América Latina se ha ido deteriorando en el tiempo, donde el consumo de alimentos procesados ha ido en aumento y una alta proporción de alimentos ricos en azúcar y grasas representan un alto y creciente porcentaje de la ingesta calórica. ¿Cómo la emergencia de la pandemia, que está generando una caída brusca en el ingreso disponible de los hogares, va a impactar en la

calidad nutricional? ¿Qué efectos a largo plazo puede generar este impacto de corto plazo? En este contexto, ¿se pueden generar cambios en las estructuras productivas de los países vinculados a la discusión en torno de la soberanía alimentaria? ¿Tomará más relevancia esta dimensión en el mediano-largo plazo, como un mecanismo para combatir el empeoramiento de la calidad de las dietas?

5. ¿Qué rol jugará el sector agropecuario y agroindustrial de la Región en la recuperación de la actividad económica y el nivel de empleo en el mundo post-pandemia y cómo va estar condicionado por las nuevas prioridades nacionales derivadas del combate contra el coronavirus? ¿Qué tipo de políticas se necesitarán para estimular las exportaciones del sector agropecuario y agroindustrial de la Región y diversificar los destinos en un contexto de recesión global, sin comprometer la seguridad alimentaria regional y atentos a los cambios de demanda inducidas por la pandemia?

Referencias Bibliográficas

Bank of England (2020). *Monetary Policy Report-May 2020*. Disponible en: <https://www.bankofengland.co.uk/report/2020/monetary-policy-report-financial-stability-report-may-2020>"

Bruegel (2020). *The fiscal response to the economic fallout from the coronavirus*. Disponible en: <https://www.bruegel.org/publications/datasets/covid-national-dataset/>

Bureau of Labour Statistics (2020). *The employment situation-April 2020*. Disponible en: <https://www.bls.gov/news.release/pdf/empsit.pdf>

Bureau of Economic Analysis (2020). *Gross Domestic Product, 1st Quarter 2020 (Advance Estimate)*. Disponible en: <https://www.bea.gov/news/2020/gross-domestic-product-1st-quarter-2020-advance-estimate>

CELAG (2020) *Geografía política del Coronavirus en América Latina*. Disponible en <https://www.celag.org/geografia-politica-de-coronavirus-en-america-latina/>

CEPAL (2020). *Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación*. Informe especial número 2-Serie COVID-19. Disponible en:

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/45445-dimensionar-efectos-covid-19-pensar-la-reactivacion>

Clapp, J (2020) *Spoiled milk, rotten vegetables and a very broken food system*. NYT. Disponible en <https://www.nytimes.com/2020/05/08/opinion/coronavirus-global-food-supply.html#click=https://t.co/W7o0MnABSu>

Cranfield (2020). *Framing consumer food demand responses in a viral pandemic*. Canadian Journal of Agricultural Economics 2020, 1–6.

Davis, S. (2020). *Emerging-Market Economies Face COVID-19 and a 'Sudden Stop' in Capital Flows*. Disponible en: <https://www.dallasfed.org/research/economics/2020/0414>

Elman, J, (2020), *Barry Posen y el fin de la hegemonía estadounidense*. Disponible en: <https://www.cenital.com/barry-posen-y-el-fin-de-la-hegemonia-estadounidense/>

European Central Bank (2020). *The ECB's response to the COVID-19 pandemic*. Disponible en: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200416~4d6bd9b9c0.en.html>

FAO (2011) *Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos*. Disponible en: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>

FAO (2017). *El Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el mundo 2017*.

FAO (2020). *Índice de precios de los alimentos*. Disponible en: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>

FMI (2020a). *Perspectivas de la Economía Global*. Disponible en: <https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

FMI (2020b). *IMF Primary Commodities Prices*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/Research/commodity-prices>

Garzón, A (2009). “¿Qué es la financiarización?” *Revista digital Economía crítica y crítica de la economía*, Boletín nº5. Año: 2009. <http://www.economiccritica.net/?p=144>

Girón, A. y Solorza, M (2013) *Europa, deudas soberanas y financiarización*. México:UNAM-IIE. Disponible en <http://www.revistas.unam.mx/index.php/pde/article/view/42217/38373>

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

González, L., Mary, S., Perrotta, D. y Porcelli, E (2018). “La cooperación internacional al desarrollo: el MERCOSUR como receptor”. *Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais*. Disponible en: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/38562>

Gray, A. (2020) *Locked-down consumers turn back to processed foods*. Financial Times. Disponible en https://amp.ft.com/content/28f01850-e2ef-459a-9647-3a76da5db9cb?_twitter_impression=true

Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub and I. Werning (2020). *Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?* NBER working paper 26918. Disponible en: <https://www.nber.org/papers/w26918>.

IICA. (2016). *La agricultura familiar en las Américas: principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA*. San José, Costa Rica.

INCIDIR (2017) *La participación social en el MERCOSUR del Siglo XXI*. Disponible en: <https://www.oidp.net/docs/repo/doc610.pdf>

OCDE (2020a). *Evaluating the initial impact of COVID-19 containment measures on economic activity*. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/evaluating-the-initial-impact-of-covid-19-containment-measures-on-economic-activity-b1f6b68b/>

OCDE (2020b). *Monitoreo de políticas fiscales por país*. Disponible en: <http://www.oecd.org/coronavirus/es/>

OCDE (2020c). *Preliminary Report: Evaluation of the Impact of the Coronavirus (COVID-19) on Fruit and Vegetables Trade*.

OIM (2020). *Migrants & global food supply. COVID-19 Analytical Snapshot #18*. Disponible en: <https://www.iom.int/migration-research/covid-19-analytical-snapshot>

Reinhart, C. (2020). “Esta vez es realmente diferente”. *Project Syndicate*, 23 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/covid19-crisis-has-no-economic-precedent-by-carmen-reinhart-2020-03/spanish>

Rosales, O. (2019), *El conflicto US-China: nueva fase de la globalización*. IEI-Universidad de Chile. Disponible en: <https://revistaei.uchile.cl/index.php/REI/article/view/52820/55419>

Geopolítica, Mercados y Seguridad Alimentaria Global. Efectos iniciales e interrogantes de mediano plazo en la pandemia del COVID-19 | Diego Gauna, Leticia González, y Tomás Delgado | Mayo 2020 | Cantidad de páginas: 35

Salama, P. (2006). *Deudas y dependencia financiera del Estado en América Latina*. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsd/collect/clacso/index/assoc/D758.dir/7Salama.pdf>

UNCTAD (2020a). *How COVID-19 is changing the world: a statistical perspective*. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/ccsa/documents/covid19-report-ccsa.pdf>

UNCTAD (2020b). *Impact of the COVID-19 pandemic on global FDIs and GVCs. Investment Trade Monitor, Updated Analysis*.

Vía Campesina (2020) *COVID-19, es urgente construir nuevos sistemas alimentarios*. Disponible en: <https://viacampesina.org/es/covid-19-es-urgente-construir-nuevos-sistemas-alimentarios/>

